

si és büntetési mechanizmusai is az elválasztás mellett szólnak.

Ezt az okfejtést érdemes részletesebben szemügyre venni, mivel az OPM sajátosságai és innovációi jól megfigyelhetők ebben a felosztásban. A klasszikus közigazgatás két, egymástól élesen elkülönülő egységgel számol (adminisztráció és állampolgár). Az új elképzelés tovább differenciálja a politikai-közigazgatási alrendszert. Megkülönbözteti egymástól: 1. a támogatókat (funders), megfélemljük a parlament; 2. az adminisztráció felső rétegét, amelyet a szolgáltatások vásárlóival (buyers) azonosít; 3. a magán és állami szolgáltatókat (providers); illetve 4. az ezeket a szolgáltatásokat igénybe vevőket, az állampolgárokat – így válik négyosztatúvá az eddigi duális tér.

A támogatók szintjén csak a stratégiai döntések születnek, illetve a felhasználható költségvetési keretet állapítják meg. A közigazgatás felső rétegének feladata, hogy a kitűzött célokat a megállapított keretből megvalósítsa: ennek érdekében szolgáltatásokat „vesz” az alá tartozó szervezetektől vagy a magánszférától. A közigazgatás menedzserrétegének mozgásteret nagy, de ezzel összefüggésben felelősséget is vállalnak döntéseikért. Így képesek elszámoltatható menedzszerként funkcionálni a közigazgatáson belül. A közigazgatás alsóbb rétegét is érintik a változások: ők felelősek a célok implementálásáért, azaz az állampolgárok/felhasználók felé ők juttatják el az állami szolgáltatásokat.

Az új modell közigazgatás felőli bemutatása után térnek át a szerzők az állampolgárok szempontjaira és elvárásaira. Ezek közül a legfontosabb, hogy az állampolgárok ma már ugyanazokat a minőségi szolgáltatásokat, gyorsaságot és versenyképességet várják el a közigazgatástól, az államtól, mint amilyeneket korábban a magánszférában tapasztaltak. Például azt, hogy az összes ügyüket egy intézményben, lehetőleg egy ablaknál intézhessék el.

Szintén innováció és szemléletváltás, hogy a közigazgatást mind lefelé, az állampolgárokkal, a szolgáltatásokat igénybe vevőkkel, mind pedig felfelé, a politikai alrendszerrel közös megegyezésen, szerződéseken alapuló kapcsolat köti össze. A hierarchikus alá-fölé rendeltségi viszony ugyan továbbra sem tűnik el, sőt új ellenőrzési mechanizmusokat, módszereket javasolnak a szerzők, de az új szemlélet tovább közelíti az állami és a versenyszférát egymáshoz, ugyanakkor a közigazgatásban dolgozók mozgásterét is megnöveli.

A szerzők annyira fontosnak tartják az információs technológiák elterjedését, illetve az interdiszciplináris szempontok alapulvételét, hogy e két dimenzióknak külön fejezetet szenteltek. A politológia, szociológia, szervezeti- és vezetéstudomány szakirodalmára támaszkodva nyerünk betekintést egy átfogó közigazgatási reform mindennapjaiba ezekben a részekben.

A kötetet más tankönyvektől főleg az különbözteti meg, hogy a szerzők nemcsak a leírt elmélet erősségeit és alapjait mutatják be, hanem az elméleti fejtegetés során felmerült nehézségeket, problémákat, esetleges inkoherenciákat, illetve a gyakorlati kipróbálást sem hagyják figyelmen kívül. Ezeket a szerzők az utolsó fejezetben pontokba szedve is tárgyalják, összefoglalva az egyes fejezetek végén található vitapontokat. Gyakorlati és elméleti problémákra bonthatjuk az itt felsoroltakat.

A gyakorlati problémák közé tartozik a személyzeti feltételek megvalósíthatósága, a már kialakult közigazgatási rendszer időleges meggyengülése, a bevezetendő reformok időigényessége vagy az elért eredmények nehezen mérhető-sége. A teoretikus kihívások közül a szerzők az NPM definíciós nehézségeit, egységes vezethetőséget a különböző országokban, a politikai rendszerhez és ezzel kapcsolatban a hatalomhoz fűződő viszonyát tárgyalják részletesebben.

Schedler és Proeller minden kiadásnál újabb és újabb esettanulmányokkal, példákkal bővíti a kötetet, így a jelenlegi, negyedik kiadás is friss információkat tartalmaz a téma iránt érdeklődő hallgatók, közigazgatásban dolgozók, kutatók vagy egyéb érdeklődők számára.

(Kuno Schedler & Isabella Proeller: *Outcome-oriented Public Management: A Responsibility-based Approach to the New Public Management. Information Age Pub., 2010, Charlotte, NC. 254 p.*)

Nógrádi András



MENEDZSEREK VAGY TUDOMÁNYOS MUNKATÁRSAK? AZ ÚJ MENEDZSERIZMUS HATÁSAI A BRIT FELSŐOKTATÁSRA

Visszatekintve az elmúlt húsz év felsőoktatásban végbement változásaira, egész Nyugat-Európáról elmondható, hogy hatalmas elmozdulás történt: az egyetemek, főiskolák kiléptek tudományos

„elefántcsonttornyukból” és elindultak egy piaci logika szerinti működés felé. Rosemary Deem és Mike Reed *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism* című könyvében az Egyesült Királyságban lezajlott intézményi, finanszírozásbeli átalakulások mellett arra is keresi a választ, hogy milyen hatással volt a menedzseri szemlélet bevezetése a hagyományosan állami támogatásokon alapuló felsőoktatásban a szervezeti struktúrára, a tudományos vezetők szerepére és identitására, ezen belül a tudásátadásra.

A könyv első három fejezetében a szerzők az új menedzserizmus kialakulását és megjelenését a felsőoktatásban tekintik át. A vezetői szemlélet, a piacosítási szándék a közpolitika teljes rendszerét megváltoztatta a hetvenes évektől kezdve. A felsőoktatás ennek az átfogó folyamatnak a része, amelyben külső és belső, gazdasági és politikai tényezők egyaránt szerepet játszottak. A modern társadalmak racionális működésének részei a szervezetek irányításáért felelős menedzserek, ez ugyanúgy igaz a közszolgáltatásokra, mint a tisztán piaci intézményekre.

A szerzők a menedzserizmus három szakaszát különböztetik el: neokorporatizmus, neoliberális és neotechnokrata időszak. Míg az első a bőkezű állami támogatás, a *keynesiánus* gazdasági modell, a közérdek ellátása jellemezte, a hetvenes évek neoliberális fordulata az államot kevésbé hatékony szereplőnek tekintette a piaccal szemben, ezért az állami finanszírozás csökkentését, a magántőke bevonását, a vállalkozói magatartást próbálta meghonosítani a közpolitika terén is. A neoliberális korszak Margaret Thatcher kormányzása idején kezdődött, de az öt követő Tony Blair-féle *New Labour* sem tért vissza a neokorporatista modellhez. A kilencvenes évek elejétől mostanáig tartó neotechnokrata szakaszt kevésbé a vállalkozói szellem, mint inkább az individualista, piaci jellegű menedzseri felelősségi körök, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a fokozott állami ellenőrzés jellemzi.

A felsőoktatás területére jóval inkább jellemző a hibrid berendezkedési forma, mint más közpolitikai feladatokra. Ennek hátterében egyrészt a közszolgálati és piaci intézményi tulajdonságok keveredése áll, másrészt az, hogy a vezetőknek (tanszékvezetőknek, dékánoknak, rektoroknak) egyszerre kell oktatói, kutatói és menedzseri tevékenységet is folytatniuk. Deem és Reed szerint ez a fajta hibriditás a „szabályozott autonómiára” vonatkozó elképzelés helyett, amely önmagukat állami felügyelet alatt hatékonyan irányító egyetemeket, főiskolákat feltételez, az intézmények-

kel és egymással szembeni általános bizalmatlanságot növelte. A hetvenes évekig az egyetemek rendkívül széles körű autonómiát élveztek, az állami támogatást nem kötötték szigorú feltételekhez. Az intézmények a döntéseket elsősorban informális utakon, szakmai közösségi gyűléseken, tanácsokban hozták meg, a vezetők feladata elsősorban az oktatás és a kutatás volt. A neoliberális fordulat ideológiájával azonban már nem volt összeegyeztethető ez a típusú munkaszervezés. Az állami források jelentős csökkentése mellett azt várták el az intézményektől, hogy igyekezzenek egyre több magántőkét bevonni, és a korábban szakmai közösségként működő, kollegiális viszonyokra épülő szervezetet a vállalatokéhoz hasonló, hierarchizált rendszerre átalakítani.

A felsőoktatás privatizációja soha nem valósult meg teljes mértékben, mivel bizonyos tudományterületek tökevonzó ereje kicsi. A neotechnokrata modellben elsősorban nem a külső tőke bevonásán van a hangsúly, bár a kilencvenes évek végén ennek keretében vezették be a tandíjrendszert. A lényeg az átláthatóságban, a szigorú, az oktatók teljes tevékenységét lefedő állami ellenőrzésben, a kvantitatív eredményességi vizsgálatokban rejlik.

A neoliberális, fogyasztóközpontú szemlélet a neotechnokrata időszakban is jelen van. Ez a rendszer viszont rengeteg, eddig feloldhatatlan feszültséget hozott létre, mivel az intézményekben főleg olyanok kerültek menedzseri szerepbe, akik magukat inkább kutatónak, oktatónak tartják, viszont a szigorú gazdálkodási és minőségügyi szabályozások hatására sok, számukra új feladatot kell ellátniuk. Bár az új rendszerben hosszabb lett a munkaidő és nagyobbak a felelősségi körök, a piaci viszonyokhoz képest változatlanul kisebb az átlagkereset, sőt, a felsőoktatás elit jellegének felszámolásával, a tömegoktatás megjelenésével egyre kisebbek lettek az oktatói fizetések. Eközben tovább csökkent az állami támogatás, jóllehet a kilencvenes években újabb felsőoktatási expanzió következett be. Az egyetemek, főiskolák próbálták megnyirbálni a tanszékek számát, így nem csak a pozíciókért, hanem az adott tudományterület védelme érdekében is verseny alakult ki a vezetők között. A szerzők szerint a versengés, az állami felügyelet és az alulfinanszírozottság alapvető bizalmatlanságot hozott létre a rendszerben: állam és intézmények, különböző intézmények, tanszékek és vezetők között.

A strukturális változások ideológiai alapjait a hetvenes évektől az a szemlélet jelentette, hogy a nem szigorúan auditált, nem szolgáltatásalapú

közintézmények nem működhetnek hatékonyan, túl drágák és átláthatatlanok. Ennek hatására jött létre az a felsőoktatási rendszer, amelyet az állami szervek részletesen ellenőriznek, de kevésbé támogatnak pénzügyileg. Az új ideológia hatásával volt az egyetemi felső vezetés feladataira és a vezetők identitására. A könyv második részében ezért a tudományos és adminisztrációs munkát végző felsővezetők szerepét elemzik a szerzők az alkalmazottakkal folytatott fókuszcsoporthoz beszélgetések és interjúk alapján.

Az új menedzseri szemléletet leginkább a rektorok sajátították el, miközben a tanszékvezetők, dékánok fele egyáltalán nem tekinti magát menedzsernek. Az interjúkból alapvetően háromféle szerepfelfogás rajzolódott ki: 1. a karriermenedzsereké, akiknek fontos az előrejutás az egyetemi hierarchiában, és akik azonosulnak a vezetői szereppel; 2. a többséget alkotó „kelletlen” menedzsereké, akik kizárólag a tudományos munkára akarnak koncentrálni és 3. a „jó polgárokat”, akik elfogadják a felsőoktatási intézményekben uralkodóvá vált új ideológiát. Abban a legtöbb megkérdezett egyetértett, hogy a technokrata szemlélet a kutatói és oktatói tevékenységet háttérbe szorítja, csökkentve a tudományos kreativitást. A hierarchizáltság miatt a tanárok közötti kapcsolat kollegiális jellege csökkent, az új szolgálati szemlélet pedig azt eredményezte, hogy az oktatók a diákokra nem mint partnerekre, hanem mint rendelkezésre álló erőforrásokra tekintenek. Az adminisztratív felsővezetői feladatokat ellátó alkalmazottak (gazdasági és titkárságvezetők) sokkal inkább azonosulnak a menedzseri, mint a tudományos feladatokkal; közülük kevesen dolgoztak korábban a felsőoktatásban. Ugyanakkor arról is panaszkodnak, hogy a vállalati környezethez képest az egyetemi szférában sokkal nehezebb rávenni a menedzsereket a döntéshozatalra.

A könyv az ötödik fejezetben azokat a felsőoktatásban dolgozók által említett módszereket foglalja össze, amelyekkel az oktatók-kutatók menedzseri tevékenységét fejleszteni lehetne. Bár sok oktató kap formális menedzseri képzést, ezek nem bizonyulnak hatékonyak. Ennek az az oka, hogy az egyes speciális területeken más-más vezetői feladatokat kell ellátniuk (például valakinek laboratóriumot is kell vezetnie). Az általuk említett megoldás az lenne, ha a felsőbb vezetőktől tanulnának menedzsment módszereket, ha lennének rendszeres vezetői találkozók, amelyek a jelenlegi rendszerből hiányoznak. A szerzők szerint azért különösen fontos, hogy a menedzseri

készségeket, feladatokat elsajátítsák az elsősorban tudományos pályát bejárt vezetők, mert megvan annak a veszélye, hogy helyüket idővel professzionális, arra képzett menedzserek veszik át.

A szerzők az oktatást elsősorban közszolgáltatásnak tekintik, és attól tartanak, hogy a túlzott liberalizációval a felsőoktatás fontos társadalmi funkcióját veszítheti el. A könyv utolsó fejezetében az európai felsőoktatási modelleket és a közös liberalizációs folyamatokat hasonlítják össze. Emellett érvelnek, hogy nemcsak az oktatás, de az egészségügy és a szociális szolgáltatások területén is komoly ellenvetéseket fogalmaztak már meg a szakemberek az új menedzszerizmussal szemben, amely szerintük negatív hatással van a szakmai munkára. Ugyanakkor az nem derül ki pontosan a könyvből, hogy mi az az ideális szervezeti forma, amelynek irányába a jelenlegi neotechnokrata berendezkedést meg kellene változtatni. Néhány megválaszolandó kérdés hangzik el csupán azzal kapcsolatban, hogyan lehetne a már említett hibákat kijavítva a közszolgálati szerep felé irányítani az oktatókat. Arról viszont nem sokat tudunk meg, pontosan melyek is azok a közszolgálati és tudományos feladatok, amelyeknek a felsőoktatásban dolgozók – az interjúk és a fókuszcsoporthoz beszélgetések alapján – szeretnének, de nem tudnak eleget tenni.

(Rosemary Deem, Sam Hillyard & Mike Reed: *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford University Press, 2007, Oxford. 245 p.)

Ámon Kata



SEGÉDLET AZ E-KORMÁNYZAT MEGÉRTÉSÉHEZ ÉS RACIONALIZÁLÁSÁHOZ

Vincent Homburg jelenleg a rotterdami Erasmus Egyetem professzora. Tanulmányait és szakmai munkásságát is meghatározza a közigazgatás, az igazgatásszervezés és az e-kormányzat viszonyának kérdésköre. Jelen könyve gyakorlatilag egy szöveggönyv, amely a témakör iránt érdeklődő hallgatóknak (és laikusoknak) szól. A kötetben elméleti ismertetések, esettanulmányok, könyvbemutatók segítségével igyekszik az információs rendszerek és a közigazgatás bonyolult viszonyát áttekinteni.